



PROCESSO TC N.º: 02198/24

PARECER N.º: 00788/25

Natureza: Prestação de Contas Anuais – PCA

Exercício: 2023

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Brejo dos Santos

Responsável: Maria Luciene de Oliveira Almeida

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PREFEITURA MUNICIPAL DE BREJO DOS SANTOS. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2023. MÁCULAS REMANESCENTES. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO. MULTA. RECOMENDAÇÕES.

P A R E C E R

1. RELATÓRIO

Versam os presentes autos acerca da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Brejo dos Santos, referente ao exercício financeiro de 2023, sob a responsabilidade do(a) Sr(a). Maria Luciene de Oliveira Almeida.

A área técnica realizou a análise da Prestação de Contas por meio do Relatório Inicial, às **fls. 3154/3210**, no qual identificou diversas irregularidades, apontando pela necessidade da manifestação do(a) responsável quanto às referidas máculas.

Por meio de despacho, às **fls. 3211/3212**, foi determinada a intimação do(a) responsável, Sra. Maria Luciene de Oliveira Almeida, com vistas à apresentação dos esclarecimentos e/ou documentos solicitados pela Auditoria no tocante às inconformidades apontadas no relatório técnico.

A gestora municipal, Maria Luciene de Oliveira Almeida, por intermédio de seu causídico, apresentou defesa às **fls. 3220/3378**.

O Corpo Técnico de Instrução, ao perscrutar a documentação encartada aos autos em sede de análise de defesa, **fls. 3418/3461**, concluiu pelo seguinte:

Após a análise dos documentos e argumentos apresentados, esta auditoria entende que foram sanadas em sua totalidade as irregularidades dos itens 21.2; 21.4; 21.5; 21.6; 21.7; 21.8 e 21.14.

Ademais, restam mantidas as irregularidades referentes aos itens destacados a seguir:

21.1 Não encaminhamento a este Tribunal do PPA do quadriênio. Art. 3º, § 1º da RN TC nº 07/2004 alterada pela RN TC nº 05/2006 – Item 3 do R.I;

21.3 Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas. Arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b”, e 9º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF. Item 5.1 do R.I;

21.9 Não atendimento das exigências da EC 119/2022. Art. 119, parágrafo único, ADCT/CF com redação dada pela EC 119/2022 – Item 9.2 do R.I. Sendo reduzida de R\$ 478.233,23 para R\$ 460.940,19;

21.10 Gastos com pessoal erroneamente classificados como Outras Despesas Correntes - elemento "36 - Outros Serviços de Terceiros PF". Art. 18, § 1º, Lei Complementar Nacional 101, de 2000. Item - 11.1 do R.I. Sendo reduzida de R\$ 1.395.392,40 para R\$ 800.960,00;

21.11 Gastos com Pessoal do ente Municipal acima do limite ajustado nos termos do art. 15 da LC 178/21. Art.15, LC 178, de 13/01/21 – Item 11.1 do R.I;

21.12 Gastos com Pessoal do Executivo Municipal acima do limite ajustado nos termos do art. 15 da LC 178/21, Art.15, LC 178, de 13/01/21 – Item 11.1 do R.I;

21.13 Aumento de contratação temporária não justificado. Art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal – Item 11.2.0 do R.I;

21.15 Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral de Previdência Social. Arts. 40 e 195, I, ‘a’ da Constituição Federal. Item -13 do R.I. Sendo que o valor não recolhido foi reduzido de R\$ 3.846.520,05 para R\$ 3.352.491,65;

21.16 Obrigações legais não empenhadas. Art. 50, Inc. II, LC 101/00 – Item 13 do R.I. Sendo que o valor inicialmente apontado de R\$ 3.477.772,45 passa a ser de R\$ 3.352.941,65.

Em seguida, por impulso do relator, aportaram os autos a este Ministério Público de Contas (MPC) para análise e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar

2. FUNDAMENTAÇÃO

A prestação de contas é um instrumento essencial de transparência e controle da gestão pública, decorrente de previsão constitucional e legal. O Tribunal de Contas, no exercício de sua função fiscalizatória, deve zelar pelo cumprimento dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade na aplicação dos recursos públicos.

Após o breve preâmbulo, passa-se a análise das referidas contas.

- ***Não encaminhamento a este Tribunal do PPA do quadriênio.***

A Auditoria apontou a ausência do encaminhamento do Plano Plurianual (PPA) do quadriênio à Corte de Contas, conforme previsão normativa que exige a remessa do referido instrumento de planejamento, no prazo legal, para fins de controle externo.

Em sede de defesa, o gestor admitiu o não envio oportuno do documento, alegando que, embora o PPA tenha sido elaborado e regularmente publicado no Diário Oficial do Município, sua remessa eletrônica não se concretizou à época da entrega da Prestação de Contas Anual – PCA referente ao exercício de 2023. O documento foi encaminhado de forma extemporânea pela defesa com o objetivo de sanar a falha.

Apesar das justificativas apresentadas, a Auditoria manteve o entendimento de que o envio fora do prazo constitui infração às normas desta Corte, mantendo a irregularidade em razão do descumprimento do art. 3º, § 1º, da RN TC nº 07/2004, com as alterações introduzidas pela RN TC nº 05/2006.

A norma é clara ao estabelecer a obrigatoriedade de remessa do PPA no tempo e forma determinados, de modo a possibilitar o exercício regular da atividade fiscalizatória.

A omissão no encaminhamento tempestivo do PPA compromete o exame da compatibilidade entre os instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), limitando a atuação do controle externo na análise da coerência e racionalidade do planejamento das ações públicas de médio prazo.

Importante destacar que o PPA não é mero documento formal: trata-se do principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo, essencial para o alcance dos objetivos estratégicos da administração pública municipal, com impacto direto na alocação de recursos e nas prioridades da gestão.

Ainda que se trate de uma falha formal, o não envio tempestivo compromete a completude da Prestação de Contas e revela deficiência no cumprimento dos deveres de transparência e de colaboração com os órgãos de controle.

Dessa forma, entende este *Parquet* de Contas que a irregularidade deve ser mantida, com a expedição de **recomendação ao atual gestor** para que adote medidas eficazes para garantir o cumprimento dos prazos e obrigações legais perante esta Corte.

- ***Gastos com pessoal erroneamente classificados;***

Segundo a Auditoria, a Prefeitura **classificou despesas de natureza permanente como “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física” (elemento 36, referente a despesas correntes)**. A prática viola claramente o art. 18, § 1º, da LRF que assim dispõe:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da

Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º—Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

A falta de registros com informações fidedignas prejudica a avaliação da real situação patrimonial do ente público, além de ser grave violação do comando normativo da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, assim vejamos:

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

O objetivo primordial da Contabilidade Pública é o de fornecer informações confiáveis, atualizadas e exatas sobre os aspectos patrimonial, financeiro e orçamentário, com o propósito de subsidiar as tomadas de decisões. A gestão do patrimônio público, dissociada de tais cuidados, potencializa o surgimento de ações danosas.

Nesse sentido, cabe a emissão de **recomendações à gestão** para que realize a correta classificação das despesas, sob pena de repercussão nas contas vindouras.

- ***Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;***

A Auditoria constatou que o Município de Brejo dos Santos apresentou, ao final do exercício de 2023, resultado orçamentário deficitário no montante de R\$ 2.909.014,65, equivalente a 8,78% da receita arrecadada no período, que totalizou R\$ 33.124.679,01, em desacordo com os preceitos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Na defesa, a gestora argumentou que, se considerados o superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 567.261,12) e a exclusão do montante referente às obrigações previdenciárias não empenhadas (R\$ 3.477.772,45), o resultado seria superavitário em R\$ 1.136.018,92.

Pois bem. Percebe-se, portanto, que houve um descompasso entre despesas e receitas do ente, onde os gastos efetuados excederam os recursos disponíveis no exercício. Nessa esteira, vejamos o que dispõe o artigo 1º, § 1º, da LRF:

Art. 1º (omissis)

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Conforme se extrai do dispositivo acima, o planejamento é requisito primordial de uma gestão fiscal responsável, sua correta implementação torna possível obter o equilíbrio entre receitas e despesas, permitindo, com isso, o cumprimento das metas fixadas, tornando a gestão eficiente e eficaz, em consonância com o artigo 48, “b” da Lei nº 4.320/64, *in verbis*:

Art. 48 (omissis):

[...]

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000) impõe diversas providências para uma gestão fiscal responsável, como ações capazes de prevenir e corrigir desvios com potencial de causar desequilíbrio nas contas públicas. Dentre os quais, o seu art. 9º traz a obrigação da limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias, caso o Poder ou Ministério Público constate ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais.

Portanto, em vista da irregularidade cabe a cominação pecuniária com fulcro no artigo 100, inciso I, da LOTCE/PB por infração aos arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b”, e 9º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, além da expedição de recomendações à gestão para que, nos próximos exercícios, adote medidas efetivas de controle e planejamento, com rigoroso acompanhamento da execução orçamentária, a fim de assegurar o cumprimento dos preceitos legais.

- ***Não atendimento das exigências da EC 119/2022.***

A Auditoria apontou o não atendimento integral, por parte do Município de Brejo dos Santos, das disposições constantes na Emenda Constitucional nº 119/2022, especificamente no que se refere à destinação de recursos para amortização de valores reconhecidos como devidos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEF, relativos à complementação da União, conforme estabelece o art. 119, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Inicialmente, a Auditoria identificou que o montante devido a título de aplicação mínima dos recursos vinculados correspondia a **R\$ 478.233,23**, tendo sido posteriormente ajustado, após análise da defesa apresentada, para o valor de **R\$ 460.940,19**.

O referido dispositivo constitucional estabelece que os valores recebidos pelos entes subnacionais, a título de complementação da União decorrentes de decisão judicial transitada em julgado relativa ao FUNDEF, devem ser aplicados, no mínimo, **60% na valorização dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, na forma de abono**, e o restante preferencialmente em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Constatou-se, no entanto, que o Município não comprovou a destinação adequada da totalidade dos recursos recebidos, infringindo o comando constitucional supracitado.

Em sua defesa, a gestora trouxe justificativas e documentos no sentido de demonstrar medidas adotadas para regularização da destinação dos recursos, tendo ocorrido, inclusive, a redução do valor inicialmente apontado como não aplicado de forma regular. Contudo, a Auditoria concluiu pela **permanência da irregularidade**, ainda que em montante inferior ao inicialmente apurado (**R\$ 460.940,19**), tendo em vista a não observância integral das exigências constitucionais.

O descumprimento das regras estabelecidas na EC nº 119/2022, além de representar violação à norma de hierarquia máxima, compromete diretamente a política pública educacional, notadamente no que concerne à valorização do magistério e à melhoria das condições de ensino, finalidades precípuas dos recursos vinculados ao FUNDEF/FUNDEB.

Portanto, entende este Ministério Público de Contas que a irregularidade persiste, devendo ser mantida no presente feito, com a devida responsabilização da gestora, sem prejuízo da expedição de recomendação específica para que a municipalidade promova, com a máxima urgência, a regularização da aplicação dos recursos, de forma a atender ao disposto no art. 119, parágrafo único, do ADCT, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 119/2022.

- **Aumento na contratação temporária que deve ser justificado;**
- **Gastos com Pessoal do ente Municipal acima do limite ajustado nos termos do art. 15 da LC 178/21;**

A regra é o provimento por meio de concurso público, que indubitavelmente, consiste na forma mais democrática de ingresso no serviço público.

A nossa Carta Magna só permitiu duas exceções ao princípio da obrigatoriedade do concurso público: os cargos em comissão (art. 37, II e IX); e a contratação **por tempo determinado**, para atender **necessidade temporária de excepcional interesse público** (art. 37, IX¹).

Quanto ao instituto de contratação temporária, somente se amolda aos preceitos constitucionais os casos estabelecidos por lei e para o efetivo atendimento de um interesse público extraordinário e por tempo determinado.

Todavia, tal espécie de contratação de pessoal não pode se transformar de exceção para regra, pois, assim, acaba por vicejar flagrante ofensa aos ditames constitucionais, sobretudo, à regra constitucional do concurso público.

Além da demonstração de que referidas contratações se proponham a atender uma necessidade temporária de excepcional interesse público, devem estar amparadas em lei e se darem através da realização de procedimento seletivo, cujo extrato do instrumento contratual será devidamente publicizado na imprensa oficial.

O processo seletivo é requisito essencial para garantir o atendimento aos princípios norteadores da administração pública previstos no art. 37, caput da CF. A realização de contratações sem a realização de processo seletivo ou mesmo sem a sua devida publicização é clara afronta aos princípios da moralidade, da impessoalidade e publicidade, quando for o caso.

¹Art. 37 (omissis)

XI - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público;"

Esta Corte de Contas tem constatado um aumento crescente nesse tipo de contratação precária nos diversos municípios do Estado, demonstrando uma inércia dos gestores e, ainda, mais grave, um descumprimento claro das decisões desta Corte de Contas, razão pela qual este Tribunal de Contas editou a **Resolução Normativa nº 04/2024**, que dispõe sobre as contratações por tempo determinado para atendimento das necessidades temporárias de excepcional interesse público e as terceirizações realizadas pelos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

O art. 6º da indigitada norma define um percentual para as contratações temporárias de até 30% do quantitativo de servidores efetivos, devendo o jurisdicionado justificar fundamentadamente em caso de não cumprimento do referido limite. O seu descumprimento imotivado poderá ensejar em reprovação das Contas de Gestão ou emissão de Parecer Técnico prévio contrário à aprovação das Contas de Governo, conforme disposto no art. 14.

Ainda que a referida norma não se aplique aos fatos pretéritos a sua vigência, convém recomendar que a atual gestão promova a regularização do seu quadro de pessoal, substituindo os vínculos precários por servidores efetivos aprovados em concurso público, sem prejuízo de que a persistência na mácula, sem qualquer justificativa legal, possa repercutir negativamente nas prestações de contas vindouras.

Quanto aos **gastos com Pessoal** observou-se o descumprimento do limite ajustado nos termos do art. 15 da LC 178/21, tanto para o Executivo Municipal como para o Ente Municipal (Município), cujos limites foram calculados, respectivamente, em 57,65% e 60,93% da RCL. Os valores encontrados pela Auditoria foram R\$17.816.366,20, correspondente a 62,85% da RCL, e R\$ 18.788.033,37, o que corresponde a 66,28% da RCL, percentuais muito **acima do limite ajustado nos termos do art. 15 da LC 178/21**.

Cabe aludir que a Lei Complementar que permitiu aos Gestores elastecer o prazo para a readequação aos ditames da LRF, em razão da

pandemia de COVID19. Sobre essa discussão, o artigo 15 da LCP nº 178/2021 prevê o seguinte:

Art. 15. O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

§ 1º A inobservância do disposto no caput no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal prevista no caput deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício, observado o art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º Ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no exercício financeiro de publicação desta Lei Complementar.

§ 4º Até o encerramento do prazo a que se refere o caput, será considerado cumprido o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela Lei Complementar que atender ao estabelecido neste artigo.

É bom que se diga que o legislador já foi benevolente ao conceder um prazo alargado para a readequação dos ditames da LRF, do mesmo modo, não se pode tirar de vista que a gestão **aumentou o número de contratações por excepcional interesse público em 231,25%!**, sem demonstrar de fato a excepcionalidade das contratações, por estes motivos além de ensejar a cominação de multa ao gestor (art. 100, I, da LOTCE/PB), a irregularidade deve repercutir nas contas analisadas, sem prejuízo da assinatura de prazo para que a Administração promova o restabelecimento da legalidade (eliminação do excedente) dos gastos de pessoal evidenciados.

- ***Não recolhimento da contribuição previdenciária patronal ao RGPS.***
- ***Obrigações legais não empenhadas.***

Em seu relatório técnico exordial, a d. Auditoria constatou que, no exercício de 2023, o Município de Brejo dos Santos não recolheu integralmente a contribuição previdenciária patronal devida ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, tampouco realizou o devido empenho das obrigações correspondentes.

O montante das obrigações previdenciárias patronais estimadas foi de R\$ 3.721.689,25, do qual foram efetivamente pagos R\$ 257.005,68 no exercício, acrescido de R\$ 111.741,92 pagos como restos a pagar em 2024, totalizando R\$ 368.747,60. Assim, verifica-se que restou pendente o montante de R\$ 3.352.941,65, representando 90,09% das obrigações patronais devidas, com o percentual de **recolhimento no exercício de apenas 9,91%**. Do mesmo modo, este foi também o percentual das obrigações devidamente empenhadas (9,91%), restando R\$ 3.352.941,65 sem qualquer empenho.

A Seguridade Social é instrumento fundamental para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, consubstanciado em importantes espécies, quais sejam: saúde, previdência social e assistência social. Diante disso, a Constituição Federal, em seu art. 195, determina que o seu financiamento dar-se-á direta ou indiretamente por toda a sociedade, cabendo ao empregador o devido recolhimento das suas contribuições sociais (contribuição patronal), bem como o repasse ao órgão competente das contribuições retidas de seus agentes públicos.

Desse modo, a Prefeitura, na qualidade de empregador - art. 15, I, da Lei nº 8.212/91 -, não cumpriu integralmente com as suas obrigações legais, deixando de recolher parte das contribuições patronais ao Regime Geral de Previdência Social, no referido exercício.

O não empenho e o não recolhimento das contribuições previdenciárias patronais não apenas violam o princípio da transparência e da adequada gestão fiscal, como também acarretam a incidência de encargos moratórios, tais como juros e multas, que não se enquadram como despesas próprias do governo, nos termos dos arts. 4º e 12, §1º, da Lei nº 4.320/64, sendo, portanto, passíveis de imputação pessoal ao gestor responsável, por configurarem evidente dano ao erário.

De acordo com o item 2.5 do Parecer Normativo n.º 52 de 2004, emitido por este Tribunal de Contas, a não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município constitui motivo para emissão de parecer contrário à aprovação das contas de Prefeitos Municipais.

Isto posto, este Ministério Público de Contas entende que a presente irregularidade compromete a regularidade da Prestação de Contas sob análise, devendo repercutir negativamente no mérito do julgamento, cabendo, ainda, a cominação da pena pecuniária com fulcro no art. 100, inciso I, da LOTCE-PB. sem prejuízo de que eventuais encargos e multas por atrasos sejam imputados ao responsável.

3. CONCLUSÃO

EX POSITIS, este Órgão Ministerial pugna pelo (a):

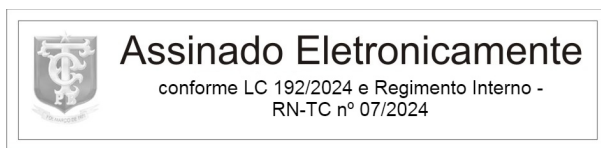
- a) Emissão de PARECER CONTRÁRIO à APROVAÇÃO das contas de governo da Prefeitura Municipal de Brejo dos Santos, sob a responsabilidade da Sr(a) Maria Luciene de Oliveira Almeida, relativas ao exercício de 2023;
- b) Julgamento pela IRREGULARIDADE das contas de gestão da gestora acima referida;
- c) APLICAÇÃO DE MULTA ao responsável, nos termos do artigo 100, inciso I, da LOTCE/PB;
- d) RECOMENDAÇÕES à gestão atual do Município para que guarde estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais, ao que determina este Tribunal de Contas em todas as suas decisões, a fim de não repetir as falhas ora constatadas.

É o parecer, salvo diverso juízo.

João Pessoa, 28 de maio de 2025.

Manoel Antônio dos Santos Neto
Procurador do Ministério Público de Contas - PB

Assinado 29 de Maio de 2025 às 18:16



Manoel Antônio dos Santos Neto

PROCURADOR